

Silvana Cappuccio

silvanacappuccio@gmail.com

Ilana Mignaqui

ilianamignaqui@yahoo.com.ar

PUC - Programa Urbanismo y Ciudad, Secretaría de Investigación, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

PARADIGMAS URBANÍSTICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA. APORTES DE LA PLANIFICACIÓN ECOLÓGICA Y SUS POSIBILIDADES DE APLICACIÓN EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

RESUMEN

Las dinámicas de la Región Metropolitana de Buenos Aires de las últimas décadas muestran procesos crecientes de densificación del hábitat precario en áreas degradadas o inundables, un uso extensivo del territorio, la transformación y urbanización de humedales y la reconversión indiscriminada de tierra productiva en urbana, cuestiones que suponen grandes desafíos para la gestión urbano ambiental, caracterizada fundamentalmente por la fragmentación de las decisiones. ¿Cómo analizamos y planificamos estas realidades complejas y cambiantes? ¿Con qué instrumentos podemos actuar? ¿Hasta qué

punto resultan vigentes y compatibles los distintos paradigmas urbanísticos teorizados? ¿Cómo avanzar hacia una matriz de análisis territorial interdisciplinaria que incorpore las nociones de red y biorregión y articule las dinámicas territoriales y ambientales en la formulación de escenarios alternativos de desarrollo? En este marco, el objetivo de esta ponencia es analizar y debatir la forma en que la cuestión ambiental atraviesa los enfoques urbanísticos y presentar avances de una investigación en curso sobre las transformaciones territoriales y el ordenamiento territorial y ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. Se

presentarán criterios y unidades de intervención y gestión interjurisdiccional, propuestas a partir del reconocimiento del carácter multiescalar, multiactoral y multidimensional de los procesos y dinámicas que se desarrollan en este territorio.

PALABRAS CLAVES: REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PARADIGMAS URBANÍSTICOS - PLANIFICACIÓN ECOLÓGICA - GESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA.

RESUMEN

The dynamics of the Buenos Aires Metropolitan Region in the past decades show increased densification processes of the precarious habitat in degraded or flood-prone areas, extensive use of the territory, the transformation and development of wetlands and indiscriminate conversion of productive land in urban land, issues that pose major challenges to urban environmental management, mainly characterized by the fragmentation of the decisions. How do we analyze and plan these complex and changing realities? With what tools can we act? To what extent are the different theorized urban paradigms current and compatible?

How to move towards an interdisciplinary array of territorial analysis that incorporates the concepts of network and bioregion and joint territorial and environmental dynamics in the formulation of alternative development scenarios? Within this framework, the objective of this paper is to analyze and discuss the way in which environmental issues go through urban planning approaches and present a preview of a research underway on territorial transformations and territorial and environmental management in the Matanza-Riachuelo basin. It will be presented criteria and units of intervention and inter-jurisdictional management, proposed

from the recognition of the multi-scale, multiactoral and multidimensional nature of the processes and dynamics that take place in this territory.

KEYWORDS: BUENOS AIRES METROPOLITAN REGION - URBAN PLANNING PARADIGMS - ECOLOGICAL PLANNING - METROPOLITAN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, desde la literatura especializada internacional se viene dando cuenta de mutaciones metropolitanas y cambios en los patrones de metropolización y de urbanización que han tratado de explicarse a través de distintos neologismos: ciudad global (Sassen, 1991), ciudad informacional (Castells, 1997), metápolis (Ascher, 1995), ciudad difusa (Indovina, 1998), ciudad sin confines (Nello, 1998). Entre los rasgos comunes, se mencionan la expansión de la mancha urbana, la tendencia al policentrismo y a la ciudad-región, la expansión del sector servicios, la aparición de nuevos distritos de negocios, la suburbanización difusa. También se destaca el peso adquirido por el capital inmobiliario en la reconfiguración metropolitana y el menor protagonismo del Estado en materia de políticas territoriales. La Región Metropolitana de Buenos

Aires no ha escapado a estas transformaciones, cuyas dinámicas (residencial, comercial, industrial, de servicios) han sido objeto de numerosas publicaciones locales, muchas de ellas producidas por este equipo de investigación (Mignaqui, 1997; Ciccolella, 1999; Szajnberg, 2001; Blanco, 2003; Ciccolella, Mignaqui, 2009). Si bien para el caso argentino pueden establecerse diferencias entre las dinámicas de los años '90 y la de los 2000, también se constatan continuidades: el crecimiento y densificación del hábitat precario en áreas degradadas o inundables, la expansión de la mancha metropolitana en islas (uso extensivo del territorio), la transformación y urbanización de humedales bajo distintas tipologías de urbanizaciones cerradas polderizadas (Pintos, Narodowski, 2012) y la reconversión indiscriminada de tierra productiva en urbana, cuestiones que suponen grandes desafíos para la gestión urbano am-

biental, caracterizada fundamentalmente por la fragmentación de las decisiones y la precariedad jurídica del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. En este marco, nos interesa analizar y debatir la forma en que la cuestión ambiental atraviesa los enfoques e instrumentos de planificación urbana y regional. Conjuntamente con la "ambientalización" de las políticas urbanas (Acセルrad, 2001), han vuelto al debate la cuestión regional y la variable tiempo. El problema de la escala se torna central, pues es necesario vincular los patrones de urbanización y crecimiento urbano con los modelos de desarrollo y su impacto sobre la matriz ambiental. Los riesgos que enfrentan nuestras sociedades bajo este modelo de desarrollo y matriz productiva, ponen en juego la temporalidad de nuestras ciudades. La multiescalaridad de las decisiones en una economía mundializada, así como la pluralidad de actores

institucionales, económicos, sociales y del conocimiento que intervienen en los procesos de planificación territorial y en los usos y apropiación del territorio, requieren de una explicitación ideológica de la noción de “interés general”. No sólo es necesario comprender la naturaleza de estos cambios sino también reflexionar sobre los procedimientos e instrumentos de gestión más aptos para intervenir estas realidades socio-territoriales cada vez más complejas y cambiantes. Si bien en los últimos años las intervenciones urbanas realizadas tienden a verse como correlatos más o menos directos de la reestructuración económica mundial, según Monclús (2011: 42), una mirada multisectorial e histórica más amplia, permitiría situar las estrategias y proyectos urbanos recientes en relación a las concepciones dominantes en el contexto urbano y período que se producen. Esta ponencia presenta los avances de una investigación en curso¹ en cuatro apartados: el primero aborda la influencia de distintos paradigmas urbanísticos en la formulación de planes urbanos y regionales para Buenos Aires; el segundo presenta las políticas de ordenamiento territorial, planificación regional y urbanísticas en curso en la RMBA; el tercero, la puesta en marcha de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y los avances y límites en materia de gestión urbano-ambiental; el cuarto, diferentes aportes para la gestión y planificación de cuencas hídricas metropolitanas, y por último, reflexiones finales.

PARADIGMAS URBANÍSTICOS
Reflexionando sobre el futuro de las ciudades, François Ascher se preguntaba: ¿Sobre qué referencias, imágenes y proyectos los urbanistas

1 Nos referimos al Proyecto UBACyT 20020100898, “Transformaciones territoriales y gestión urbano ambiental de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo: escenarios de desarrollo en debate”. Evaluado, aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA, Programación Científica 2010 – 2014, con sede en el Programa Urbanismo y Ciudad – FADU – UBA.

pueden apoyarse, ahora que los grandes relatos están en crisis, que el urbanismo parece haber perdido utopías, que el reconocimiento de la complejidad y el reino de la incertidumbre reducen las pretensiones de control urbano? (Ascher, 1995: 227). Revisar las referencias, imágenes y paradigmas urbanísticos que fundamentaron los planes y proyectos formulados para Buenos Aires desde inicios del siglo XX hasta la fecha no parece ocioso. Pues como afirma Monclús (2011: 42-44), las intervenciones urbanas llevadas adelante en las últimas décadas tienden a verse como correlatos más o menos directos de los procesos urbanos propios de la etapa de la globalización, pero desde una perspectiva histórica y comparada podrían inscribirse dentro de tres “modelos” o paradigmas urbanísticos que han permanecido en el tiempo: el paradigma morfológico, el paradigma tecnológico y el paradigma ambientalista.

	Javier Monclús		
François Ascher	Arquitectura urbana y Paradigma morfológico	Urbanismo funcionalista y Paradigma tecnológico	Tradición organicista y Paradigma ambientalista
Modelo voluntarista – progresista 1900 - 1940	City Beautiful Plan Chicago Plan Amsterdam	Carta de Atenas CIAM (Le Corbusier) Plan Macià Zoning	Sistemas de parques (F.L. Olmsted) Anillos verdes (P. Abercrombie)
Modelo voluntarista – culturalista 1940 - 80s	Townscape Tipo-morfología (A. Rossi) Plan Bolonia	New Towns Archigram	Ciudad Jardín (L. Mumford) Ecological Landscape Planning (I. McHarg)
Modelo normativo – culturalista 1980 – 90s	New Urbanism (R. Krier) IBA Berlin 1987 Nuevos Ensanches	Infraestructuras	Ciudad Compacta (R. Rogers)
Modelo normativo – progresista 1990 – 2000s	Proyectos estratégicos Marketing urbano	Eurallie (R. Koolhaas) BCN Distrito @22	IBA Emscher Park Landscape Urbanism Ecourbanismo

Cuadro 1. Modelos y paradigmas
Fuente: Monclús, 2011: 44

Este autor revisa los dos modelos analizados por Françoise Choay (1965: 89-178)² durante las etapas del pre-urbanismo (siglo XIX)³ y del urbanismo (siglo XX)⁴, y los aportes de François Ascher, quien le suma otras dos modalidades de intervención: un urbanismo más empírico, de acompañamiento, gestionando y reproduciendo una ciudad por fragmentos, por discontinuidades (modelo americano); y otro anticipador, normativo y más planificador, concibiendo y reproduciendo la ciudad por pedazos homogéneos, continuos (modelo europeo).



Cuadro 2. El espacio de las concepciones urbanas
Fuente: Ascher, 1995. (Traducción. I. Mignaqui)

Según Ascher, estos modelos representarían los dos polos extremos de atracción del urbanismo contemporáneo, y bajo distintas combinaciones seguirían alimentando las formulaciones e instrumentos de intervención actuales. Monclús (2011: 45) añade a estas dos tradiciones

2 Nos referimos a los modelos progresista culturalista desarrollados por la autora, quien revisa y discute las ideas que subyacen en los modelos urbanos del siglo XIX y XX y que van a influenciar los enfoques e instrumentos de intervención urbana y los patrones de urbanización. El modelo progresista, crítico de la ciudad industrial y el individuo alienado, se apoya en la idea de progreso, higienismo, eficacia técnica y modernidad. El modelo culturalista propicia el regreso a la ciudad medieval y se apoya en valores culturales y estéticos (Choay, 1965).
3 Los principales referentes del pre-urbanismo progresista del siglo XIX fueron: R. Owen, C. Fourier, B. Richardson, P. Proudhon; y del pre-urbanismo culturalista: J. Ruskin y W. Morris; los críticos sin modelo: F. Engels y K. Marx.
4 Los principales referentes del urbanismo progresista fueron: T. Garnier, Le Corbusier, las propuestas de los CIAM y Walter Gropius; y del urbanismo culturalista: C. Sitte, Hebenzezer H. y R. Unwin. Choay incorpora a F.L. Wright por fuera de estos dos modelos como referente del modelo “naturalista” y antiurbano.

una tercera, el paradigma paisajístico y ambiental⁵, y si bien sostiene como hipótesis la plena vigencia, coexistencia y compatibilidad de los tres paradigmas, destaca el avance del tercero como aquel en el que se sitúan las intervenciones más innovadoras: “...es posible decir que ya no es suficiente ni puede darse la primacía del proyecto arquitectónico entendido como proyecto urbano. La visión morfologista ha producido buenos resultados y el urbanismo cualitativo de los espacios públicos es una buena muestra de ello. Pero otras intervenciones muestran un entendimiento más complejo de los procesos urbanos. Así, se evidencia el peso creciente de un urbanismo paisajístico, que va más allá del ‘retorno del paisaje’ ...que Ascher detecta en las recientes estrategias urbanísticas” (op.cit: 53-54). En los años ‘80 y ‘90 es posible reconocer aplicaciones de este paradigma en el *Landscape Urbanism*, que coloca a la arquitectura del paisaje en el centro del debate de la planificación urbana y territorial, especialmente en el ámbito anglosajón⁶; y posteriormente, en el *Ecological Urbanism*, que ofrece una teorización más madura y ampliada que el anterior (Paiva, 2012: 219). Esta disciplina concilia la ecología con el urbanismo, trabajando múltiples escalas de manera pluridisciplinar, con la inclusión de aspectos sociales, económicos, tecnológicos, culturales y artísticos⁷ (Monclús, 2011: 53). No supone una noción enteramente nueva; sus bases

5 Las visiones paisajísticas se nutren, entre otras formulaciones, de la Ciudad Jardín, los sistemas de parques de Olmsted, los suburbios ingleses y norteamericanos y los modelos basados en anillos y corredores verdes planteados de Ebenezer Howard, Rudolf Eberstadt, Patrick Abercrombie y otros.

6 Charles Waldheim acuña el término en los ‘80 para describir las nuevas prácticas del diseño del paisaje en el contexto del urbanismo norteamericano y su capacidad para abordar la relación ciudad-naturaleza desde escalas espaciales y temporales más amplias; pero también como estrategia de oposición a los aspectos más formalistas del New Urbanism (Nuevo Urbanismo) (Paiva, 2012: 218).

7 Es común homologarlo al Ecurbanismo, concepto del cual difiere, en tanto este se limita a tratar problemáticas ambientales y tecnológicas (ecohabitat, eco-ciudades, etc.) (Doherty, 2012: 50).

teóricas y metodológicas encuentran fundamento en el regionalismo ecológico⁸, la planificación ecológica⁹ y el “paradigma biorregional”. Surgido a comienzos de los años ‘70 del costado ecocéntrico del movimiento ambientalista americano, el biorregionalismo constituye un cuerpo de conocimientos y prácticas que responde al desafío de reconectar de manera sustentable a las sociedades con sus matrices de naturaleza local y regional, las biorregiones¹⁰. Sus orígenes pueden rastrearse en el regionalismo de Geddes, Mumford y Odum y en otros movimientos que representan tradiciones norteamericanas y europeas que durante siglos se focalizaron en principios opuestos al paradigma “cartesiano”: socialistas utópicos, geógrafos, anarquistas, socialistas y ecólogos¹¹ (Sale, 1985, 2000; Aberley, 1994: 5-9). Berg (1982: 9-10) describe el modelo biorregional como el proceso de planificación y diseño a utilizar para descifrar la capacidad de carga ecológica, es decir, para identificar los puntos de equilibrio en nuestras interacciones con los sistemas naturales. La aplicación práctica del biorregionalismo a través del instrumental que le provee la planificación ecoló-

8 P. Geddes, B. Mac Kaye, L. Mumford y la *Regional Planning Association*.

9 Desde las tempranas aportaciones Ian McHarg (*Design With Nature*) y las de sus seguidores, F. Steiner, R. Thayer, P. Fisk III, D. Aberley y J. T. Lyle, entre otros, hasta las aplicaciones desarrolladas desde Harvard por R. Forman (Thayer, 2003: 156).

10 “Territorios homogéneos definidos por la continuidad del paisaje, del clima o de los suelos, o también por la totalidad de una cuenca fluvial (...) pero además por las culturas humanas que en aquel lugar han sabido desarrollarse en reciprocidad con el ambiente circundante” (Moretti, 1999).

11 [1] socialistas utópicos como C. Fourier, R. Owen y E. Howard; [2] geógrafos y regionalistas como Vidal de la Blache, J. Brunhes, C. Sussman, F. Ratzel y P. Geddes; [3] los anarquistas P. Proudhon, P. Kropotkin, Elie y Elisée Reclus; [4] socialistas como A. Comte y F. Le Play, y [5] el ecólogo E. Haeckel. Estas líneas de resistencia continuaron durante la historia contemporánea más reciente a través otras tres: i) las comunidades utópicas de F. L. Wright, C. Doxiadis y P. Soleri y la utilización de la ecología como principio organizador propuesto por G. Marsh, H. Thoreau, A. Leopold y los hermanos E. y H. Odum; ii) las técnicas de planificación ecológica de Geddes que influyeron en la obra de Mumford, y a través de este en la de H. Odum; iii) el cambio social que en los ‘60 y ‘70 protagonizaron activistas como K. Sale, I. McHarg, S. Bear, T. Roszak, A. Maslow y L. Von Bertalanffy; y que más recientemente inspiraron el Ecodesarrollo (R. Dassman), la Ecología Profunda (A. Naess), la Ecología Social (M. Bookchin), el Conservacionismo, etc. (Aberley, 1994: 5-9).

gica no remite a una solución idéntica para todas las situaciones y sitios, sino a la búsqueda de procesos flexibles e inclusivos que puedan adaptarse y aplicarse a cualquier biorregión (Aberley, 1994: 25). Cada uno de estos paradigmas y sus referentes teóricos han tenido y siguen teniendo influencia en los diferentes actores que intervienen en la producción de la ciudad. Como puede apreciarse en el Cuadro N° 3, los Planes y proyectos formulados para Buenos Aires desde el inicio del siglo XX hasta la actualidad, adoptaron en cada contexto de formulación enfoques, contenidos, instrumentos y escalas de intervención de alguno de estos paradigmas, que además llevan implícitos modelos sociales y posicionamientos ideológico-políticos. Hemos puesto foco en las escalas de análisis e intervención adoptadas y los contenidos relativos al ambiente. En este sentido, mientras los dos primeros planes se centran en la escala urbana y en mejoras sobre el espacio público y optimización del funcionamiento de la ciudad, el resto de los planes abordan la escala regional e incorporan contenidos ambientales vinculados al desarrollo. El Plan Director para la Capital Federal y Lineamientos Estructurales para el AMBA (1958-1962), influenciado por el paradigma ambiental de la época, identifica buena parte de las problemáticas urbanas y ambientales aún no resueltas y propone soluciones para las mismas. Resulta de particular interés la preocupación por el mantenimiento del territorio fértil metropolitano (autoabastecimiento regional), el control de la suburbanización y el loteo especulativo sobre terrenos inundables, el saneamiento de cuencas hídricas y el reordenamiento de la industria a través de la creación de parques industriales. También han estado presente en los planes siguientes la localización del Puerto de Buenos Aires y la necesidad de avanzar en acuerdos interjurisdiccionales. Los Lineamientos Estratégicos para la Región

Metropolitana de Buenos Aires sintetizan estos entrecruzamientos de ideas y enfoques: *“...El proceso de estructuración metropolitana iniciado hacia fines del siglo XIX en la RMBA se apoyó en una reflexión sobre la relación entre ambiente y sociedad (la salud, las infraestructuras sanitarias), una reflexión sobre la relación entre infraestructura y producción (la construcción del soporte logístico) y una reflexión sobre el crecimiento y la estructuración del espacio construido (trazado, forma urbana, estética edilicia, calidad del espacio público). No siempre estas reflexiones tuvieron la forma de un plan, más bien dieron lugar a debates públicos que en muchos casos pusieron en juego relaciones de poder. Interesa rescatar de esta experiencia que existió un pensamiento, y una voluntad de gobernar el territorio, detrás de las decisiones que materializaron la matriz que sostuvo el crecimiento de esta aglomeración durante más de 100 años”* (SSUyV – GBA, 2007: 8). Del análisis del conjunto de planes formulados para Buenos Aires se infieren las distintas prioridades y sesgos ideológicos que han prevalecido en los equipos técnico – políticos responsables de su formulación, y las influencias disciplinares, que en nuestro caso están representadas por la de los arquitectos – urbanistas. Sobre los documentos urbanísticos y de planificación actuales (PUA y LEM) se advierte una mayor influencia de la Planificación Estratégica (paradigma morfológico) y el enfoque del desarrollo sustentable (paradigma ambiental). Puesto que las ideas deben interpretarse en su contexto – lugar (Arantes, 2002: 121) nos interesa considerar las formas en que estos paradigmas fueron y son internalizados localmente. Distintos autores han reflexionado sobre esta suerte de “pensamiento único” difundido a través de las agencias internacionales (BID, BM, UN Hábitat) en los años '90 y los riesgos de asimilar las ciudades a “mercancías” a vender (Vainer,

2002:78). Desde la perspectiva de la ecología política hay voces de alerta sobre las matrices epistemológicas que subyacen detrás del “desarrollo sostenible” y la denominada “modernización ecológica de las ciudades”. El “pensamiento único” urbano asociado a la Planificación estratégica sería, desde esta perspectiva, funcional al “ambiente único” o “ambiente de negocios”, alineado con los intereses del capital financiero e inmobiliario (Acseirad, 2001: 22). Por el contrario, otras vertientes del paradigma ambiental, como el biorregionalismo y la planificación ecológica no han tenido demasiada influencia en los últimos planes y tampoco, como veremos más adelante, en el ordenamiento ambiental del territorio de la Cuenca Matanza – Riachuelo, aún pendiente.

	PROYECTOS / PLANES	Arquitectura urbana y Paradigma morfológico	Urbanismo funcionalista y Paradigma tecnológico	Tradición organicista y Paradigma ambientalista	ESCALA DE INTERVENCIÓN Y CONTENIDOS
1922-1925	PROYECTO ORGÁNICO PARA LA URBANIZACIÓN DEL MUNICIPIO. EL PLANO REGULADOR Y DE REFORMA DE LA CAP. FEDERAL. Comisión de Estética Edilicia (CEE). Retoma antecedentes de J. Bouvard (1910) y contrata a J.C. Forestier.	City Beautiful (D. Burnham, E. Bennet y F. Olmsted)			Escala Urbana. Visión urbanística global, destacando el sentido estructurador del espacio público. Prioriza proyectos de acuerdo a tres ejes: la <i>recuperación del río</i> , la <i>cualificación del centro</i> y el <i>equipamiento suburbano</i> . Proyectos para la <i>Av. Costanera Norte</i> (equipamientos, paseos ribereños y un barrio jardín). Propone una Gran Avenida Costanera desde el puerto hasta el límite municipal (sistema de paseos y jardines sobre la costa y a ambos lados del Riachuelo redificado) y la desactivación del Puerto Madero.
1937	PLAN DIRECTOR PARA BUENOS AIRES. Arqs. Le Corbusier, J. Ferrari Hardoy y J. Kurchan.		CIAM Funcionalismo (Le Corbusier)		Escala Urbana. Propone desarrollo portuario en Dock Sud, la ampliación del Puerto Nuevo, desafectación y reconversión de Puerto Madero y una isla artificial sobre el río (la "Cité des Affaires"). La resolución de la costa hasta la Av. Gral Paz se trabaja a la manera de collage, incorporando en su totalidad el proyecto para la Costanera de Forestier, pieza urbana clave del Plano Regulador de 1925.
1958-1962	PLAN DIRECTOR PARA LA CAPITAL FEDERAL y LINEAMIENTOS ESTRUCTURALES PARA EL AREA METROPOLITANA Y LA REGIÓN. Oficina Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA). Arqs. F. García Vázquez (Director), con J. Kurchan, E. Sarraih, O. Suárez, C. Testa, J. Vivanco			Anillos verdes (P. Abercrombie)	Escala urbana, metropolitana y regional. A escala regional propone contener la suburbanización con un esquema de micro-descentralización, la ampliación de la red vial metropolitana, estudios edafológicos y la clasificación de áreas agropecuarias (autoabastecimiento regional). A escala metropolitana , propone el saneamiento de cuencas hídricas (Reconquista y Matanza), un freno a los loteos especulativos y en áreas inundables, el completamiento de redes de servicios en áreas urbanizadas, la promoción de parques industriales, la creación de un sistema de accesos regionales (autopistas) y la firma de acuerdos interjurisdiccionales para controlar el crecimiento metropolitano.
1968	ESQUEMA DIRECTOR PARA EL AÑO 2000 PARA EL AMBA (PLAN CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo). Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana. Arq. J. Ballester (Director).		Influencia Esquema Director de París (IAURIF)		Escala regional – metropolitana. Propone la extensión de la red vial acompañando el proceso de crecimiento del conurbano, incluyendo una autopista Costera (A1), y la duplicación de la dotación de parques en la Región Metropolitana en un horizonte temporal al año 2000; contempla las riberas como "reservas" regionales de áreas verdes.
1977	ESTUDIO ESPECIAL DEL SISTEMA METROPOLITANO BONAERENSE (SIMEB). Lic. H. Echechuri (Director).		Influencia Esquema Director de París (IAURIF)	Enfoque sistémico (Von Bertalanffy)	Escala regional – metropolitana. Mantiene los criterios generales del <i>Esquema Director para el año 2000</i> , en especial la idea de conurbación lineal. Bajo el paradigma ambiental (1970), considera el ambiente como insumo para el planeamiento urbano y regional. En este marco, las costaneras son concebidas como espacios potenciales para la mitigación de problemas ecológicos.
2007	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Mterio. de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Gobierno de la PBA. Arq. A. Garay (Director).	Proyectos Estratégicos		Desarrollo sustentable	Escala regional – metropolitana. Organiza las problemáticas de acuerdo a tres matrices: productiva, de urbanización y ambiental. Incorpora la noción de incertidumbre y propone cinco escenarios alternativos de desarrollo según los contextos políticos y prioridades. En la matriz ambiental incorpora el manejo de cuencas y espacio ribereño, el control de los rellenos ribereños, la gestión de residuos, el control de inundaciones, la protección de reservas naturales y el mantenimiento de áreas verdes. Plantea una agenda interjurisdiccional.
2008	PLAN URBANO AMBIENTAL – CABA. Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), Gobierno de la CABA. Arq. E. García Espil (Coordinador).	Proyectos Estratégicos (Modelo Barcelona)		Desarrollo sustentable Planificación participativa	Escala urbana (análisis del contexto metropolitano). Propone una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable, diversa, y la revalorización del espacio público revalorizando los grandes "fragmentos de ciudad", a partir de una agenda interjurisdiccional metropolitana. Adopta a la Cuenca Matanza-Riachuelo como "fragmento paradigmático" para un proyecto integral de recuperación urbana, reequilibrio norte-sur y rescate de la relación de la ciudad con el río

Cuadro 3. Influencia de los paradigmas urbanísticos en los planes para Buenos Aires. **Fuentes:** SSUyV-GBA, 2007; NOVICK, 2000, SUÁREZ, 1986.

PLANIFICACION URBANA Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO DE ALCANCE METROPOLITANO

A partir del año 2003 se produce un cambio de rumbo en materia de políticas territoriales y de planificación regional respecto de la década de los noventa y el Estado reasume la responsabilidad en la ordenación del territorio y la promoción del desarrollo. En el año 2004 se puso en marcha la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET 2016)¹². En este marco, el Gobierno provincial formuló el documento Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (SSUyV-GBA, 2007), que incorpora la gestión urbano – ambiental y la noción de incertidumbre para la formulación de escenarios alternativos de desarrollo. Las problemáticas identificadas en los LEM se organizan en torno a tres cuestiones:

Cuestiones relacionadas con el desarrollo (Matriz productiva y de desarrollo).

Cuestiones relacionadas con el crecimiento de la urbanización (Matriz de urbanización).

Cuestiones vinculadas con el medio ambiente (Matriz ambiental).

Asimismo, el gobierno de la CABA aprobó el Plan Urbano Ambiental en el año 2008, considerando en su análisis el contexto metropolitano y reiterando, como en Planes anteriores, la necesidad de avanzar en una agenda interjurisdiccional. Si bien se incorpora la cuestión ambiental y se reconocen las principales problemáticas y asignaturas pendientes en esta materia (gestión de cuencas y manejo de la ribera, control de inundaciones, tratamiento de residuos sólidos, entre otros) el PUA se inscribe dentro del enfoque del desarrollo

sustentable¹³ y la planificación estratégica¹⁴, en ambos casos siguiendo el *mainstream* de la época y sin modificar esencialmente los supuestos y metodología de la planificación territorial tradicional. En el marco de las políticas territoriales y de planificación regional también debe considerarse el conjunto de políticas e instrumentos formulados para promover el desarrollo industrial, favoreciendo la radicación y agrupamiento de empresas (PyMES) en áreas planificadas para tal fin¹⁵. A ellas se suman las de reconversión industrial y producción limpia orientadas al control de los procesos productivos que tienen impacto negativo sobre el ambiente¹⁶. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desde el año 2000 viene impulsando las denominadas “industrias creativas”, aprovechando el capital humano con que cuenta la Ciudad. Desde el año 2008 hasta la fecha se han creado tres distritos especializados: el Distrito Tecnológico, el Distrito Audiovisual y el Distrito de las Artes¹⁷. Estas políticas se centran básicamente en un conjunto de exenciones impositivas, incentivos urbanísticos y financiamiento crediticio a través del Banco Ciudad y apuntan a una reconversión progresiva de la industria tradicional manufacturera del sur de la ciudad.

13 Desde una perspectiva crítica, Acselrad analiza matrices discursivas de la sustentabilidad urbana y su impacto simbólico: la representación técnico material de la ciudad, la ciudad como espacio de calidad de vida, la reconstitución de la legitimidad de las políticas urbanas. (Acselrad, 2001: 49).

14 Ver crítica a la planificación estratégica en Arantes, O., et al (2002). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Petrópolis, Rio de Janeiro Editora Vozes.

15 Nos referimos al Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos (Decreto 915/2010) y a las leyes provinciales N°13.656/2007 (Promoción industrial) y N°13.744/2007 (Agrupamientos Industriales) respectivamente. Ver: <http://www.mp.gba.gov.ar> y www.portaldeparques.mp.gba.gov.ar

16 Plan Nacional de Reconversión industrial y al Programa Federal de Producción Limpia y Consumo Sostenible, a cargo de la SAyDS, y a los programas puestos en marcha por la ACUMAR: entre ellos, Programa de Reconversión Industrial y Línea de créditos verdes, a través del Banco Nación.

17 Leyes 2972/2008, 3876/2011, 4353/2012 respectivamente, del Gob. de Ciudad de Buenos Aires.

EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Con la sanción de la Ley 25.676/02 (Ley General del Ambiente), entre los instrumentos de política ambiental se incorporan el ordenamiento ambiental del territorio (OAT)¹⁸ y la evaluación de impacto ambiental (EIA), ambos instrumentos valiosos para ponderar los efectos de futuras actividades en el territorio. El OAT se presenta como una herramienta que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado, promoviendo la concertación de los intereses sectoriales entre sí y de estos con el Estado, responsable en última instancia de velar por el bien común. Esta concepción considera todas las dimensiones del ambiente, poniendo foco en la interacción e interdependencia sociedad-contexto ecosistémico. El OAT se orienta hacia procesos de construcción colectiva, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel (FCD, FARN, 2010: 32); pretende constituirse como un instrumento de *gobernanza*, entendida esta como el conjunto de instituciones (patrones, reglas de juego, estructuras) y procesos de toma de decisiones que condicionan y posibilitan las políticas públicas, involucrando al Estado en relación interdependiente con actores de la sociedad civil, el mercado local y global (Kooiman, 2000). El OAT es también conceptualizado como Planificación Ecológica (PE) y de allí la importancia de reconocer este enfoque como un nuevo aporte a la planificación regional.

18 Arts. 9 y 10 de Ley 25.676, implementada por el Consejo Federal de Medio Ambiente

12 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan). Los documentos de avance 2008, 2010, 2011 están disponibles en: <http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>.

LA SITUACIÓN DE LA RMBA

La RMBA¹⁹ concentra aproximadamente 15.000.000 de habitantes (un tercio de la población total del país), ocupa una superficie de 14.100 km² (40 municipios) y está atravesada por cinco cuencas: del Río Luján, del Río Reconquista, del Matanza-Riachuelo, de arroyos que atraviesan la CABA con afluencia al Río de la Plata²⁰, y de arroyos con afluencia al Río de la Plata por el Sur de CABA²¹. Esta Región aporta más de la mitad del PBI argentino y sigue siendo el primer distrito industrial del país. Las principales transformaciones territoriales producidas en las dos últimas décadas pueden resumirse en algunos pocos datos. Como resultado del proceso de suburbanización, el 17,9% del territorio metropolitano está ocupado bajo distintas modalidades de urbanizaciones cerradas (UC), donde habitan poco más de 200.000 personas. Sólo en la cuenca baja del Río Luján se han registrado 312 UC que ocupan 18.570 has (Pintos, Narodowsky, 2012:75). Una de las consecuencias del avance de la suburbanización es la pérdida de grandes superficie de suelo fértil. Como contracara de este patrón de urbanización, en sólo el 2,3% del territorio metropolitano habitan alrededor de 2.000.000 de personas en asentamientos precarios (Menna Barreto Silva, Mignaqui, 2014: 85). Otro dato que resulta relevante es la superficie autorizada para construir: en el período 1991 – 2001 se autorizaron 12.000.000 m² en la CABA²² sin que los datos censales hayan registrado aumento de población para igual período²³. Entre los actores que compi-

19 El Gran Buenos Aires (GBA) y no la RMBA, es la unidad censal. Comprende 24 municipios que forman la 1ª y 2ª corona metropolitana, cuya superficie es de 2.900 km². La RMBA comprende la CABA, el GBA y el resto de los municipios de la 3ª corona metropolitana.

20 Arroyos Medrano, Vega y Maldonado y Radio Antiguo.

21 Arroyos Sarandí, Santo Domingo, San Francisco, Jiménez y Quilmes.

22 Esta superficie equivaldría a 170.000 viviendas de 70 m² cada una.

23 La dinámica intercensal 2000 – 2010 presenta un pequeño crecimiento de población (115.000 habitantes más) pero una variación intercensal relativa del 52,4% de la población residente en villas y asentamientos

ten por el uso del suelo metropolitano deben sumarse los *brokers* especializados en el submercado industrial que intentan satisfacer la demanda de localización de nuevos Parques industriales y Centros logísticos, promovidos desde las políticas públicas²⁴.

La ausencia de un autoridad metropolitana presenta un mosaico de gestión territorial y ambiental fragmentado. Las distintas cuestiones sectorial - temáticas (vivienda, infraestructura de servicios, transporte, usos del suelo, entre otras) son abordadas por distintos niveles de gobierno (con sus respectivos marcos jurídicos) que en general actúan sin articulación sectorial e interjurisdiccional. A la complejidad burocrático – administrativa se le suman los diferentes enfoques y sesgos ideológico - políticos con que cada jurisdicción lleva adelante la gestión urbano – ambiental. Desde el punto de vista de la gestión territorial metropolitana, según Pugliese (2012) podemos reconocer tres sistemas administrativos que actúan disociadamente sobre cuestiones que deberían estar integradas: la urbano territorial, la ambiental y la de la gestión del agua.

El ordenamiento territorial de los municipios metropolitanos se rige por el Decreto - Ley N° 8.912/77 y las normas que dictan los municipios en dicho marco. La regulación urbanística de la CABA se rige por el Código de Planeamiento Urbano²⁵ (regula la distribución e intensidad de los usos del suelo). La gestión ambiental de los municipios metropolitanos se rige por la Ley 11.723/95 de Protección del Ambiente y los Recursos naturales y el resto de las competencias se distribuyen entre la Autoridad del Agua y la Oficina para el Desarrollo Sustentable. En la CABA las competen-

precarios. Esta dinámica también se observa para el GBA.

24 En el período 2000 – 2013 se han registrado más de 23 Parques Industriales privados construidos en la RMBA (Documento de Investigación – PUC – FADU – UBA, julio 2014).

25 El Plan Urbano Ambiental y el Plan Estratégico completan los instrumentos urbanísticos.

cias recaen en el Ministerio de Ambiente y Espacio público²⁶. La gestión del agua está a cargo de la Autoridad del Agua²⁷ quien interactúa con otras agencias gubernamentales con competencia territorial y ambiental de distintas jurisdicciones (OPDS, Comités de Cuencas).

Cómo síntesis de este apartado, podemos afirmar que más allá de los Planes de alcance metropolitano formulados, las prioridades asignadas al ordenamiento territorial en la última década, el avance en la institucionalización de la cuestión ambiental y el conjunto de políticas sectoriales en marcha, las dinámicas metropolitanas siguen el ritmo de la lógica del mercado y sus demandas derivadas.

3. GESTIÓN URBANO AMBIENTAL EN LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

El junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declara su competencia originaria en la “Causa Mendoza”²⁸, referida a la demanda judicial interpuesta en 2004 por **un grupo de vecinos** de “Villa Inflamable” y profesionales del Hospital de Agudos P. Fiorito (Avellaneda) contra los gobiernos de la Nación, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas, por daños sufridos como consecuencia de la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR)²⁹, y reclamando **la creación de un Fondo de Compensación Ambiental para financiar su saneamiento**.

26 Está aún pendiente la aprobación del Código Ambiental.

27 En 1998 se promulga la Ley N° 12.257/98 (Código de Aguas) y se crea la Autoridad del Agua.

28 “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Las causas por contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y en que son partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires sólo pueden ser atendidas por la CSJN (Art. 17 CN).

29 La CMR ocupa una superficie de 2.338 km². Se reconocen tres sectores: la cuenca alta, con predominio de usos rurales, presenta condiciones ambientales medianamente conservadas; la cuenca media, con predominio de usos periurbanos y densidad intermedia (en proceso de expansión); la cuenca baja, altamente urbanizada.

En su sentencia original, la CSJN se centra en las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo, y en los términos de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), requiere a los tres niveles de gobierno y al COFEMA la presentación de un plan integrado, basado en el principio de progresividad, que debía incluir ante todo un Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, que hasta la fecha no ha sido formulado. Ese mismo año, el Congreso sanciona la Ley que dispone la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)³⁰, que pasará a transformarse en el actor principal del proceso judicial. Pero la sentencia final llega en 2008, con un fallo histórico que es considerado un punto de inflexión en la historia de la Cuenca y un hito del Derecho Ambiental argentino. La Corte impone a la ACUMAR la responsabilidad de llevar a cabo un programa de políticas públicas a los fines de *la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; la recomposición del ambiente en todos sus componentes y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción*. Se diseña un microsistema institucional de control (Cafferatta, 2008: 68) que delega la ejecución de la sentencia en el Juzgado de Primera Instancia de Quilmes, el control presupuestario en la Auditoría General de la Nación (AGN), y el control social en un Cuerpo Colegiado que quedará conformado por el grupo de ONGs que habían sido aceptadas como terceros en la causa, bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación. La sentencia establece mandas respecto a cuestiones centrales al sanea-

30 Se crea como ente interjurisdiccional de derecho público en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) por Ley Nac. N° 26.168. La integran ocho representantes: el Secretario de la SAyDS (presidente), tres representantes por el Estado Nacional, dos por la PBA y dos por la CABA. Cuenta también con dos órganos consultivos: la Comisión de Participación Social y el Consejo Municipal, (con un representante de cada uno de los 14 municipios), y con el *Foro de Universidades de la CMR* (FUCUMAR), ámbito de interacción con las universidades.

miento³¹, pero se desestima, en esta oportunidad la urgencia de un ordenamiento ambiental del territorio. A pesar de las contradicciones y controversias sufridas por la CSJN a partir de 2012, su intervención en la Cuenca ha tenido implicancias sociales y político-institucionales muy significativas. En el plano social, porque en un escenario de extrema conflictividad actúa reivindicando un proceso colectivo multiactoral que desde 2002 bregaba por el saneamiento de la Cuenca. En términos político institucionales, porque asume, ante todo, que el derecho a un ambiente sano no puede quedar supeditado a la discrecionalidad de los poderes públicos; en segundo lugar, porque profundiza en la naturaleza jurídica del ambiente en tanto “bien colectivo, de uso común e indivisible” y sobre esta concepción funda las prioridades de actuación (prevención, recomposición y por último resarcimiento); por último, porque define nuevos mecanismos de control social de políticas públicas.

No obstante lo dicho, la judicialización del conflicto no logra revertir la recurrente tendencia hacia la formación de instancias de gobierno verticales y centralizadas en la esfera nacional. Al igual que los comités precedentes, la ACUMAR se constituye en el ámbito de la Nación y no como “tratado interjurisdiccional” independiente, es decir, tal como dicta la experiencia nacional e internacional en la materia, y como prevé la Constitución Nacional en su art. 125. Sumado a esto, en su esquema de gobierno no se reconoce la multiactoralidad presente en el territorio: los catorce municipios son relegados a una función consultiva, al igual que los actores sociales (Comisión de Participación Social) y los del conocimiento (FUCUMAR y otros), en tanto que no se da cabida alguna a los actores económicos (empre-

31 [1] información pública, [2] contaminación de origen industrial, [3] saneamiento de basurales, [4] limpieza de márgenes, [5] obras de infraestructura y [6] plan sanitario de emergencia.

sas, organizaciones sectoriales, prestadoras de servicios, etc.). Merlinsky (2011: 280-281) señala que los dos desafíos político institucionales más importantes que debe abordar ACUMAR refieren a la gestión de los conflictos interjurisdiccionales y a la capacidad de comando y control sobre las empresas contaminantes. La ausencia de poder decisorio de los municipios y los escasos mecanismos de participación ciudadana representan uno de los principales déficits de esta autoridad y conllevan el riesgo de debilitar su capacidad real de intervención.

A estas restricciones institucionales, se añaden las limitaciones que presenta el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), que se ciñe a adoptar los ejes temáticos propuestos por la Corte y así a orientar la agenda de trabajo de la ACUMAR hacia el mero cumplimiento de las requisitorias judiciales (García Silva, García Espil, 2014: 250).

A pesar de esto, cabe señalar también los logros obtenidos en diversos aspectos. La CMR es prioridad en el marco de programas financiados por el Estado, lo que permitió a ACUMAR avanzar en la generación de información ambiental y fundamentalmente, en el Plan Sanitario de Emergencia, con la construcción de unidades de salud (USAs) y las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISARs). La empresa Agua y Saneamientos Argentinos completó grandes obras de infraestructura³² y la Corte, por su parte, mejoró el acceso a la justicia, incorporando a la causa a los afectados, la defensa pública y los fiscales. Las principales problemáticas que persisten, se pueden sintetizar dentro de tres matrices:

las más de 13.000 industrias, con 1700 como principales agentes de contaminación; la ausencia de información sistematizada sobre las ramas de actividad y sus procesos productivos, y de un diagnóstico que vincule a los establecimientos con su

32 Planta cloacal Berazategui, ampliación plantas El Jagüel y Sudoeste; mejoramientos plantas ABSA

aporte de carga contaminante y su localización (matriz productiva); las 120.000 familias residiendo en unas 280 villas y asentamientos precarios³³ (Merlinsky, 2013) - más de 500.000 habitantes- y las 17.771 familias habitando en lugares con riesgo ambiental priorizable³⁴ (matriz de urbanización); las afectaciones a la salud (desarrollo psicomotor infantil insuficiente, plumbemia capilar, contaminación por hidrocarburos, etc.)³⁵; ausencia de mapa de riesgo; déficit de servicios de agua y saneamiento en villas; 83 basurales (matriz ambiental).

4. HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

El conjunto de políticas territoriales y ambientales sucintamente presentadas así como el marco jurídico administrativo de la gestión urbano – ambiental metropolitana configuran un escenario complejo, a veces contradictorio y desarticulado de gestión. En el caso de la Cuenca Matanza – Riachuelo, a la superposición de jurisdicciones y concurrencia normativa se suma un diseño institucional que no permite avanzar en una agenda representativa del conjunto de actores e intereses en juego. La no correspondencia entre la unidad de planificación (17 jurisdicciones) y la unidad ecológica (cuenca o biorregión) se presenta como uno de los principales escollos en materia de gestión. A ello deben sumarse los diferentes enfoques sobre la cuestión ambiental

y el desarrollo sustentable que filtran las distintas agencias gubernamentales con competencia territorial y ambiental. Como afirma Harvey... *“todos los proyectos (y argumentos) ecológicos son simultáneamente proyectos (y argumentos) político - económicos y viceversa. Los argumentos ecológicos jamás son socialmente neutrales, a la vez que los argumentos sociopolíticos no son ecológicamente neutrales”* (Harvey, 1993: 25).

La gestión de cuencas hídricas metropolitanas representa un caso particular de gestión interjurisdiccional y requiere de nuevos arreglos institucionales. Estos ajustes no son, empero, independientes del tipo de abordaje planificador que se adopte y que, en todos los casos, deberá poder asistir en el análisis combinado de los problemas regionales y su relación con el paisaje y las estructuras económico políticas. En términos de planificación se requiere pues, ante todo, incorporar a la región como unidad de análisis y superar la tradición que separa la planificación urbana de la regional (Coraggio, 1999: 2). A partir de esta concepción y dentro del vasto campo de procesos de planificación que persiguen el logro articulado de justicia social y sustentabilidad ecológica, hemos focalizado en dos aportes cuyo empleo articulado ofrece claves para apoyar una nueva arquitectura institucional en la Cuenca: el paradigma GIRH (Gestión Integrada de Recursos Hídricos), y la planificación ecológica bajo el paradigma biorregional.

APORTES DEL PARADIGMA GIRH

Dentro de la región, el modelo de gestión brasileiro representa un buen ejemplo de internalización de los tres principios básicos de una gestión integrada que sustentan este paradigma (Dublin, 1992): i) *integralidad* (gestión integrada de todos los usos del agua en el nivel de cuencas); ii) *descentralización* (las decisiones deben ser tomadas

en el menor nivel posible); iii) *participación* (las decisiones deben ser tomadas por todos los actores públicos y privados que tengan un interés en la gestión de recursos hídricos). A nivel institucional, el modelo brasileiro propone dos tipos de unidades de gestión, en función de la escala de la cuenca/subcuenca:

Comités de Cuenca: son organismos colegiados, constituidos como instancias regionales de decisión, e integrados en partes proporcionales por representantes de organismos públicos federales, estatales y municipales y por representantes de usuarios, de privados y organizaciones no gubernamentales.

Unidades Ejecutivas Descentralizadas (UEDs): admiten tres tipos: i) agencia de cuenca, ii) consorcios intermunicipales, iii) asociación de usuarios. Como caso particular, son especialmente interesantes a nuestra visión las propuestas del Manejo Integrado de Cuencas/subcuencas Hidrográficas (MIBH, por sus siglas en portugués) del Estado de Mina Gerais, en tanto se focalizan en tres líneas coincidentes con las planteadas por el biorregionalismo (ver más adelante): Producción, Preservación y Recuperación (Fernandes, s/f: 126-130). El MIBH, al igual que muchas organizaciones de cuencas de Brasil, propone adoptar a la “subcuenca” como “Unidad Territorial de Planeamiento” (UTP), por considerarla una escala que permite transformar problemas ambientales difusos en cuestiones puntuales, identificables, y facilita la municipalización de los trabajos (las subcuencas de menos orden jerárquico, en general, no exceden los territorios municipales). Dentro de este enfoque, el municipio (unidad celular política) puede ser dividido en pequeñas subcuencas hidrográficas con características socio-fisiográficas propias, como el uso y ocupación del suelo, las densidades demográficas, los sistemas viarios e hidrológicos (unidad celular fisio-geográfica).

33 La población de la CMR fue estimada en 3,55 millones (ACUMAR, 2010: 48).

34 Fueron relocalizadas 4018 familias, asentadas sobre el camino de sirga (ACUMAR, 2012: 29-86).

35 Las EISARs (2013) demostraron la intrínseca relación entre contaminación de origen industrial y de residuos urbanos con problemas de desarrollo psicomotor en niños y prevalencia de metales pesados e hidrocarburos en sangre. Por ej, en Villa Inflamable el desarrollo psicomotor insuficiente alcanza al 47% de los niños, la plumbemia capilar, al 48%, la contaminación por benceno, al 27%.

APORTES DEL PARADIGMA BIORREGIONAL Y LA PLANIFICACIÓN ECOLÓGICA

El cuerpo de teoría y práctica biorregional fue aglutinándose de a poco alrededor de la noción de “patrones” biorregionales. Thayer (2003: 165) explica el concepto de patrón como la fusión de cuatro “influencias” o “marcas” de carácter regional: geomorfológicas, climáticas, bióticas y culturales. Estas últimas incluirían, a su vez, a las “necesidades de protección”, las “necesidades de la producción” y la “necesidad de significado”. Un abordaje biorregional de la planificación implica fusionar estas influencias de manera tal que al proveer las necesidades de producción, las biorregiones estén protegidas, y que la fusión de la producción con la protección en un determinado contexto de suelo, clima, biota y cultura proporcione las bases para incrementar el “significado” de la biorregión para quienes viven en ella. En la práctica, se comienza identificando, mapeando y analizando los atributos de una biorregion, para luego entrelazarlos con objetivos generales para la sostenibilidad o “regeneración” de los sistemas vivos y combinarlos con soluciones locales avanzadas. El resultado es una serie de patrones que pueden ser llamados “bioregenerativos”, ya que representan la mejor intervención humana a largo plazo con influencias geomorfológicas, climáticas, bióticas y culturales. Cuando se unen en el paisaje, los patrones bioregenerativos naturalmente forman un “lenguaje” cuya propiedad fundamental es la de conformar una red interconectada de relaciones. Mantener los recursos en sus niveles regenerativos es quizás el patrón fundacional de la planificación biorregional, y supone el compromiso de atender simultáneamente a tres necesidades: 1. asumir escalas de manejo geográficas de conservación y desarrollo para cubrir ecosistemas completos; 2. darle cabida a

un complejo mosaico de agentes e instituciones y 3. sincronizar los ritmos o tiempos de la naturaleza con los ciclos administrativos. La hipótesis operativa que se deriva de este concepto es que para cada biorregión hay un método único o un conjunto de prácticas de planificación, diseño y gestión del suelo, de cuya aplicación resultará un conjunto biorregional único de patrones del paisaje (Thayer: 2003:162).

Dentro de las prácticas de planificación coincidentes con el paradigma biorregional, el método de planificación ecológica ha sido pionero y desde las bases fundantes de Mumford y Geddes reúne un gran bagaje de mentores y experiencias a nivel internacional (A. Hills, Artur Glikson, P. Lewis, I. McHarg, A. Spirn, J. Berger, J. Tarlet, etc. (Aberley, 1994: 169). Es principalmente un procedimiento para estudiar los sistemas biofísicos y socioculturales de un lugar para descubrir donde pueden establecerse determinados usos del sue-

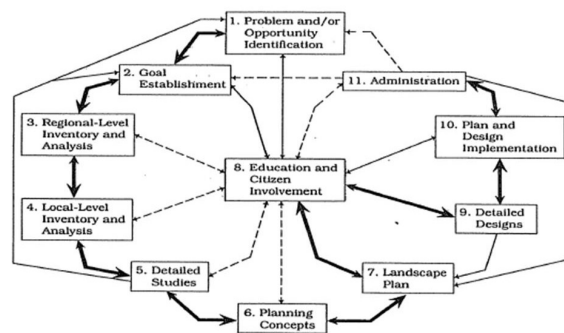


Figura 1. Modelo de Planificación Ecológica
Fuente: Steiner, 1994: 170

lo. (Steiner, 2008: 10). Ian McHarg lo ha resumido como: “el método que define las mejores zonas para un potencial uso de la tierra ante la convergencia de todos o la mayoría de los factores considerados propicios para el uso y en ausencia de todos o la mayoría de las condiciones perjudiciales” (McHarg, 1997: 321). En la figura 1 se detalla el modelo propuesto por Frederick Steiner – *Ecological Planning for Human Use*– (revisión del plan de McHarg) en sus once pasos interactivos. Las flechas gruesas de la figura indican el flujo de los pasos 1 a 11. Las flechas más pequeñas entre cada paso sugieren un feedback en el sistema -cada paso puede modificar el anterior o resultar modificado por el paso subsiguiente-. Las flechas adicionales indican otras posibles modificaciones a lo largo del proceso; por ejemplo, los estudios en detalle de un área de planificación (paso 5) pueden conducir a la identificación de nuevos problemas y oportunidades. Las líneas cortadas esquematizan los posibles cambios que podrían darse tras la implementación y monitoreo del plan. **1. Identificación de Problemas y Oportunidades.** **2. Establecimiento de Objetivos de Planificación.** **3. Análisis del Paisaje-Escala Regional** (región o cuenca): inventario y análisis de procesos biofísicos y socioculturales. **4. Análisis del Paisaje-Escala Local** (subcuenca o gobierno local): inventario y análisis de procesos biofísicos y socioculturales. **5. Estudios Especiales:** se vinculan inventario, análisis y objetivos. **6. Conceptos, Opciones y Elecciones sobre el Área de Planificación:** planteo de escenarios. **7. Plan Paisajístico.** **8. Participación Permanente de la Comunidad y Educación Comunitaria.** **9. Estudios de Detalle.** **10. Implementación del Plan.** **11. Administración:** plan de manejo

Desde distintos ámbitos académicos e institucionales de la región (CEPAL, CLAES) se viene

reflexionando tanto sobre los aportes del biorregionalismo para superar las contradicciones entre unidad de planificación y unidad ecológica en el plano instrumental, como sobre los obstáculos para su implementación. Desde el pensamiento cepalino el biorregionalismo encontraría espacios potenciales de inserción a partir de la encrucijada en que se encuentra la geografía política, como resultado de las presiones supranacionales y subnacionales derivadas de la globalización. Boisier (2001: 118), entendiendo que “la complejidad sistémica y estructural del mundo futuro tornará obsoletas las visiones unidimensionales”, entrevé una geografía del siglo XXI signada por la complejidad y la diversidad, en la que “coexistirán regiones de tipo tradicional con nuevas estructuras espaciales discontinuas, organizadas en redes y en cadenas, reflejando la diversificación de los territorios organizados”. Esa variedad de posibilidades de arreglos institucionales abriría un espacio para “mesogobiernos territoriales” y, en particular, para que encuentren su lugar conceptos emergentes como “biorregiones”, “regiones virtuales”, “ecorregiones”, “life regions”, “regiones transfronterizas”³⁶

REFLEXIONES FINALES

Los Planes formulados para Buenos Aires desde inicios del siglo XX hasta la fecha han incorporado los distintos paradigmas urbanísticos dominantes en cada contexto de formulación, señalando las cuestiones relevantes en materia de gestión, muchas de ellas aún pendientes. Las dificultades para que estas ideas llegaran al plano instrumental tienen que ver con razones políticas y económicas pero también con la inercia que el aparato burocrático administrativo impone a la gestión territorial. La irrupción de la cuestión ambiental,

si bien se ha instalado más en el plano discursivo del denominador común del desarrollo sustentable, ha desestabilizado las estructuras funcionales del Estado. Por el contrario, enfoques como el biorregionalismo y la planificación ecológica no han logrado arraigarse en los Planes e instrumentos más recientes.

En las dos últimas décadas, si bien se advierte un cambio de sesgo en las políticas territoriales y mayor conciencia de la problemática ambiental por parte de los distintos niveles del Estado, la dimensión regional, incluida la metropolitana, se diluye dentro del conjunto de organismos y normativas existentes, debilitando la acción reguladora del Estado sobre los agentes y procesos que operan bajo la lógica del mercado. Como sostiene Oszlak, el aparato institucional del Estado condensa así las contradicciones subyacentes en el orden social (Oszlak, 1984).

La articulación de la cuestión fundiaria con la cuestión ambiental requiere de una estrategia regional (metropolitana) y una nueva arquitectura institucional que integre las unidades de planificación con las unidades ecológicas. La gestión de la Cuenca Matanza – Riachuelo amplifica estos desajustes intersectoriales e interjurisdiccionales en materia de uso y apropiación del suelo y la falta de control y regulación de los ecosistemas más vulnerables. Los avances de la investigación en curso demuestran que en tanto no se asuma otro enfoque y metodología de planificación (y la planificación ecológica podría ser un camino posible) no será sencillo avanzar en el ordenamiento ambiental del territorio tal como lo exige la Corte en el marco de la judicialización de este territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberley, D. (1994). *Futures by Design. The practice of ecological planning*, Gabriola Island, BC / Philadelphia, PA, New Society Publishers.
- Acsehrad, H. (2001). “Políticas Ambientais e Construção Democrática”. En M. Silva (org.). *O Desafio da Sustentabilidade*, San Pablo, Fundação Perseu Abramo, pp. 75-96.
- Acsehrad, H. (organizador) (2001). *A douração das cidades. Sustentabilidades e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2010). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Actualización Marzo 2010. Disponible en www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf. Recuperado el 31 de marzo de 2014.
- Arantes, O., C Vainer y E. Maricato (2002). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- Ascher, F. (1995). *Metápolis ou l’avenir des villes*, Paris, Ed. Odile Jacob.
- Auditoría General de la Nación (2006): Documento de Difusión “Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en http://www.farn.org.ar/participacion/riachuelo/documentos/informe_AGN_resumen.pdf
- Berg, P. (1982). *Figures of Regulation: Guides for rebalancing the society with the biosphere*, San Francisco, Plannet Drum Foundation.
- Boisier, S. (2001). “Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador”. En *Territorio*, Revista de Estudios Regionales y Urbanos: Democracia, descentralización y Desarrollo, número 5, Agosto-Enero, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Cafferatta, N. (2008). “Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo”, Lexis Nexis
- Cappuccio, S. y Mignaqui, I. (2012). “Planificando la Cuenca Matanza - Riachuelo: Estrategias de ordenamiento territorial y ambiental en debate”. En *Actas 1° Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana*, Universidad Nacional de General Sarmiento, junio, San Miguel, Provincia de Buenos Aires. 1a ed. - Gral. Sarmiento: Ecología Urbana, 12 y 13 de junio. Recurso Electrónico ISBN 978-987-28177-1-8 (1.

36 Para una ampliación de cada una de estas nociones ver Boisier, 2001.

Ecología

- Choay, F. (1965). *L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Editions du Seuil.
- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa". *Revista EURE*, Santiago, XXV / 76: 5-27.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). "Capitalismo Global y Transformaciones Metropolitanas: Enfoques e Instrumentos para repensar el Desarrollo Urbano". En H. Poggiese y T. Cohen Engler (Compiladores). *Otro Desarrollo Urbano: Ciudad Incluyente, Justicia Social y Gestión Democrática*, Ed. CLACSO – Cátedra Florestan Fernández.
- Ciccolella, P. e I. Mignaqui, (2002). "Buenos Aires: Sociospatial Impacts of the Development of Global City Functions". En S. Sassen (Ed.). *Global Network-Linked Cities*, New York-London, Routledge.
- Coraggio, J.L. (1999). "Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización". En *Actas de Jornadas Ciudad Futura, Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*, Rosario.
- Fernandes, M. (s/f). Sub-bacias hidrográficas unidades básicas para o planejamento e gestão sustentáveis das atividades rurais. Recuperado del sitio web http://www.simcorte.com/index/Palestras/t_simcorte/10_mauricio.PDF
- García Silva, L. y J. García Espil (2014). "Cao Matanza Riachuelo: cambios, avances y deficits en el camino del olvidado hacia la cuenca de oportunidades". En Abascal, E. *Informe Ambiental Anual 2014: Premio Adriana Schiffrin – Duodécima convocatoria / Eduardo Abascal; Soledad Aguilar; Guillermo Acuña; Fundación Ambiente y Recursos Naturales.*
- Harvey, D. (1993). "The nature of environment: the dialectics of social and environmental change". En R. Miliband y L. Panitch (eds). *Real Problems, False Solutions: Socialist Register*, London, Merlin Press.
- McHarg, I. L. (1997). "Ecology and Design". En *Ecological Design and Planning*, G. Thompson y F. Steiner (eds.), New York, John Wiley & Son, pp. 321-332.
- McHarg, I.L. (1969). *Design with nature*, Nueva York, Doubleday/Natural History Press. (ed. Española: *Proyectar con la naturaleza*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 2000).
- Merlinsky, M.G. (2013). *Política, derechos y justicia*

ambiental. Ciudad de Buenos Aires, FCE.

- Merlinsky, M.G. (2010). "El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires". En S. Agoff et. al. *Política pública y gestión del agua*. Buenos Aires, Prometeo.
- Merlinsky, M.G. (2006). "Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas?", *Mundo Urbano* N° 28. Recuperado el 31 de marzo de 2014 del sitio web <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/189-1-vulnerabilidad-social-y-riesgo-ambiental-un-plano-invisible-para-las-politicas-publicas>.
- Mignaqui, I. et al. (2007). "Fragmentación institucional, lógicas territoriales y lógicas ambientales: el caso de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo". En *Actas Congreso Nacional sobre Áreas de Preservación Permanente -APPURBANA 2007-*, Sao Paulo, 3 al 7 de setiembre.
- Mignaqui, I. (1998). "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90: una aproximación a la geografía de la riqueza". En S. Gorestein y R. Bustos Cara (editores). *Ciudades y Regiones frente al avance de la globalización*, Bahía Blanca, Ed. Departamento de Economía y Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *1816-2016 Argentina Del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial*. Recuperado el 31 de marzo de 2014 del sitio web http://www.planificacion.gob.ar/documentos/publicaciones/id_noticia/3001.
- Monclús, Javier (coord.) (2011). "Paradigmas urbanísticos y proyectos integrados. Entre el urbanismo arquitectónico y el ecourbanismo paisajístico". En *Proyectos integrados de arquitectura, paisaje y urbanismo*, Zaragoza, IFC (Institución Fernando el Católico), 229 p, Colección Actas, n° publicación 3107, pp. 42-59.
- Mostafavi, M. y G. Doherty (eds.) (2010): *Ecological Urbanism*, Baden: Lars Müller Publishers.
- Novick, A. (2000). "Planes versus proyectos: Algunos problemas constitutivos del Urbanismo Moderno. Buenos Aires (1910-1936)", *Revista de Urbanismo* N°3, Agosto.
- Paiva, A. (2012). "Città sostenibili e progettazione urbana: cinquanta anni di urban design all' Harvard Graduate School

of Design". En R. Pavia (Directora) *Piano Progetto Città: Eco-Logics*, Pescara, LIST.

- Pintos, P. y P. Norodowsky (Coordinadores) (2012). *La privatopía sacrílega Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*, Buenos Aires, IMAGO MUNDI.
- Pérez, P. (2001). "Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina". En A. Vazquez Barquero y O. Madoery (comp.). *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Pugliese, L. y Sgroi, A. (2012). "El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo". En P. Pintos y P. Norodowsky, (Coordinadores) *La privatopía sacrílega Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires, IMAGO MUNDI
- Sale, K. (2000): *Dwellers in the Land: The Bioregional Vision*, Atenas y Londres, The University of Georgia Press. (original publicado: San Francisco, CA.: Sierra Club, 1985).
- Steiner, F. (2008). *The Living Landscape: An Ecological Approach to Landscape Planning*, New York, McGrawHill.
- Suárez, O. E. (1986). *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires, FADU-UBA.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUyV), Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Disponible en http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Lineamientos_RMBA.pdf
- Szajnberg, D. (2005). *La Suburbanización. Partidarios y detractores del crecimiento urbano por derrame*. Serie Difusión N° 17, Buenos Aires, Ediciones FADU.
- Thayer Jr., R. (2003). *LifePlace. Bioregional thought and practice*. Berkeley y Los Ángeles, California, California University Press.